

Rodeadas por Dificultades: Comunidades Indígenas y la Minería

*Ottawa, Ontario,
El 10 al 12 de Septiembre, 1999*

La Nación Innu/ Alerta Minera Canadá

*Minería y Comunidades:
La Experiencia de los Pueblos Indígenas de Canadá*

En todas partes, la relación entre las actividades mineras y las comunidades es difícil. La minería trae oportunidades de desarrollo económico, empleos y capacitación. También trae destrucción ecológica, cambios culturales y cambios en la relación entre la gente y la tierra.

En Canadá, esta relación es especialmente importante para las comunidades indígenas que generalmente se encuentran en regiones lejanas y ricas en minerales. Estas comunidades enfrentan una variedad de desafíos que provienen de la expansión rápida de la frontera minera en nuevas regiones y la herencia tóxica de las minas activas y abandonadas ubicadas en sus tierras. Muchos de los miembros de comunidades indígenas mantienen un modo de vida tradicional basado en la cacería, la pesca y/o una conexión espiritual con la tierra, por lo que son especialmente vulnerables a la disrupción de los ecosistemas y de su cultura por la minería a gran escala.

Durante el 10 y 12 de septiembre de 1999, setenta y tres representantes de 32 pueblos indígenas, el sindicato United Steel Workers of America y MiningWatch Canadá participaron en un congreso sobre comunidades indígenas y minería. El congreso fue auspiciado por el Pueblo Innu (un gobierno indígena del nordeste de Canadá en cuyos territorios se planea ubicar una mina enorme de níquel) y MiningWatch Canadá (una nueva organización nacional apoyada por sindicatos y grupos ambientales, indígenas y de justicia social). Fue la primera actividad organizada por MiningWatch y la primera oportunidad para los representantes de los pueblos indígenas de reunirse fuera de los foros auspiciados por el gobierno o la industria. Los participantes compartieron sus experiencias y comenzaron a desarrollar una visión del desarrollo minero basada en la perspectiva comunitaria.

A pesar de las diferencias importantes en los contextos específicos de países y comunidades, queremos compartir esta perspectiva y estas experiencias con comunidades y organizaciones latinoamericanas que, en su lucha alrededor de los impactos sociales, económicos y ecológicos de la minería, se enfrentan a desafíos similares y en muchos casos a las mismas empresas. La primera parte de este informe resume los temas principales que surgieron de esa reunión. La segunda parte provee una serie de estudios de casos recopilados para el congreso sobre la relación entre comunidades y empresas mineras en Canadá.

Temas principales

1. Los derechos indígenas

La relación entre comunidades indígenas y minería en Canadá se ubica adentro del contexto más amplio del movimiento social por la soberanía indígena y el reconocimiento de derechos indígenas que ha ganado unos éxitos importantes en las últimas tres décadas. En Canadá los pueblos indígenas se llaman “Primeras Naciones” y todavía ejercen sus derechos indígenas y una forma de soberanía dentro del estado canadiense. Son los habitantes originales de la tierra y nunca renunciaron a su derecho de gobernarse o a la propiedad y el control sobre sus tierras tradicionales. Muchos de esos pueblos, pero no todos, firmaron tratados con las naciones coloniales de Europa o con el gobierno canadiense basados en una relación nación a nación que especifican cómo se compartirá la tierra. A pesar de que los derechos indígenas son reconocidos dentro de la constitución canadiense, todavía se debate sobre la interpretación de esos derechos. Históricamente, en muchos casos esos derechos se han ignorado o interpretado en una forma estrecha.

La cuestión para las comunidades indígenas en Canadá no es si tienen o no derecho a controlar lo que pasa en sus tierras -- sí lo tienen. La cuestión es cómo ejercer ese derecho frente a una coalición poderosa de empresas y gobiernos que quieren explotar recursos mineros en la tierra indígena. Actualmente hay tres mecanismos por medio de los cuales las comunidades indígenas tratan de ejercer su derecho a controlar el proceso de desarrollo minero, es decir, el derecho a negar a las empresas acceso a sus tierras o a participar en el desarrollo minero bajo las condiciones aprobadas por ellos.

El primer mecanismo es el de negociar tratados con los gobiernos canadienses (según la constitución canadiense el gobierno federal tiene la responsabilidad de negociar con pueblos indígenas, pero los diez gobiernos provinciales tienen jurisdicción sobre los recursos naturales). Los tratados delimitan las tierras indígenas y definen cómo se compartirán la toma de decisiones y el control sobre los recursos naturales con los gobiernos federal y provincial. Los tratados generalmente incluyen también una cantidad de dinero que los gobiernos pagan al pueblo indígena.

Sin embargo, los tratados traen tanto ventajas como riesgos. Actualmente, los gobiernos canadienses se interesan en firmar tratados para clarificar la tenencia de la tierra y entonces abrir nuevas tierras a la exploración y explotación minera. En las palabras de una participante al Congreso, “los gobiernos ven el proceso de negociar tratados como una licencia para las empresas, pero, sea quien sea, nadie tiene derecho a destruir nuestra madre la tierra. Sólo tienes el derecho de manejarla y protegerla, y entonces hay una necesidad de armonizar la protección ambiental con la necesidad de recursos y empleos.” Hay que reconocer que muchas veces los derechos que los tratados otorgan a gobiernos y empresas son explotados al máximo, mientras que los derechos dados a pueblos indígenas siguen sin cumplirse.

El segundo mecanismo para ejercer los derechos indígenas frente a la minería es la Evaluación Ambiental (EA). En Canadá se exige que los grandes proyectos que se llevan a cabo en tierras públicas o que reciben fondos del gobierno pasen por una evaluación ambiental. La empresa que propone el proyecto debe preparar Estudios de Impactos Ambientales que detallen los posibles impactos ecológicos y sociales. Esos estudios y las contribuciones de los grupos afectados por el proyecto son evaluados por un grupo de trabajo independiente para determinar si, y bajo qué condiciones, el proyecto debe proceder.

Una decisión reciente de la corte reforzó la Evaluación Ambiental al indicar que el gobierno debe cumplir con dos condiciones antes de que la extracción de recursos pueda proceder en tierras indígenas: (1) las comunidades indígenas deben tener suficiente información para evaluar la actividad propuesta y (2) el gobierno tiene que reconocer y abordar las inquietudes de las comunidades. Sin embargo, muchas de las EA se hacen mal y no se consulta de una forma adecuado a las comunidades.

En el caso de la EA del proyecto para una mina de níquel en Voisey's Bay, los Innu e Inuit fueron capaces de traducir el alto nivel de organización de sus comunidades y sus vínculos con aliados en todo Canadá en una capacidad de obligar a los gobiernos y la empresa Inco a tratar con ellos de una manera seria (vea el estudio de caso #1). Educaron y movilizaron a sus comunidades, usaron procesos legales y realizaron una toma de la mina para ejercer su derecho a controlar lo que pasa en sus tierras, frenar el desarrollo de la mina, y recibir reportajes en los medios de comunicación. Los resultados fueron: 1) la habilidad de participar en la selección de los miembros del grupo de trabajo para la Evaluación Ambiental, asegurándose así de que sus preocupaciones serían tomadas en serio; 2) una nueva definición de "medio ambiente" que incluyera no solamente las condiciones biofísica sino también los factores culturales, espirituales, y estéticos que afectan la vida de las comunidades; 3) la empresa tuvo que entregarles fondos (\$80,000) para preparar sus propios contribuciones al proceso de Evaluación Ambiental. La contribución de los Innu incluyó: la creación de un equipo que explicó a las comunidades los impactos de la minería y los planes particulares para la mina y les pidió sus opiniones sobre el desarrollo minero y sobre qué posición debían tomar los líderes; un video que permitió a los miembros de la comunidad expresar en su propio idioma sus ideas e inquietudes alrededor de la mina y de su vida en general; y la habilidad de contratar a expertos para evaluar y criticar los informes preparados por la empresa.

El informe del grupo de trabajo de evaluación ambiental fue considerado por los Innu como algo importante y que representó un avance. El grupo hizo 107 recomendaciones con las cuales el gobierno y la empresa deben cumplir antes de que el proyecto continúe. Desgraciadamente, las dos recomendaciones más importantes, que se negociaran acuerdos sobre la tenencia de la tierra y sobre impactos y beneficios con los Innu, han sido ignoradas por el gobierno. Es por ello que los Innu y los Inuit han iniciado un juicio para impedir que la construcción de la mina continúe.

Los pueblos indígenas de los Territorios del Noroeste también usaron el gran interés que despertó la mina de diamantes de la empresa BHP (la primera mina de diamantes en la región) y la comunicación directa con el Ministro de Asuntos Indígenas para crear un proceso de monitoreo ambiental a nivel comunitario como una manera de corregir los defectos del proceso de Evaluación Ambiental (vea el estudio de caso #2). Sin embargo, ellos indican que es necesario crear políticas nacionales que afecten a todos los proyectos mineros, en lugar de luchar contra las mismas malas prácticas cada vez que se abre una mina.

Los participantes en el congreso están de acuerdo en que el proceso de Evaluación Ambiental no cubre las necesidades de comunidades indígenas y debe ser revisado. Las EA están orientadas a determinar cómo, y no si, el desarrollo minero puede seguir adelante.

El tercer mecanismo para ejercer los derechos de las comunidades indígenas es la negociación de acuerdos de impactos y beneficios (AIB). Los AIB se analizan más adelante bajo la sección Negociaciones con Empresas.

2. La participación y comprensión por parte de la comunidad

Los grandes proyectos desorganizan y trastornan la vida de comunidades. Los escasos recursos de liderazgo, finanzas y pericia técnica deben usarse para negociar con la empresa minera, lo que lleva a un descuido de otros problemas y desafíos existentes en las comunidades. Dado los enormes impactos ambientales y sociales potenciales asociados con la minería a gran escala, los líderes y empleados de los pueblos indígenas generalmente tratan de aprender todo lo que pueden en poco tiempo y con pocos recursos financieros y humanos. Muchos de los participantes en el congreso dijeron que tenían que hacer esas tareas, pero no querían hacerlas y preferían trabajar en otras prioridades comunitarias.

Una de las lecciones principales discutidas durante el congreso y en los estudios de casos es que las comunidades que enfrentan proyectos mineros actuales o potenciales tienen que desarrollar y seguir sus propias agendas y no solamente reaccionar a la agenda del gobierno o de la empresa minera. Para hacer eso, hay que educar a la comunidad acerca del proyecto minero y averiguar cuáles son sus valores y metas, no sólo con respecto a la minería, sino al desarrollo social, económico, cultural y ambiental. El proceso de educar a la comunidad y descubrir sus prioridades requiere mucho tiempo y recursos que el concesionario minero debe proveer. El caso de los Innu (estudio de caso #1) y el de los Dene (estudio de caso #2) muestran cómo se puede hacer eso en la fase de exploración y diseño de una mina. La nación Tahltan (estudio de caso #3) y los Kanguiqsujaq (estudio de caso #5) han creado instituciones a nivel de la comunidad capaces de hablar con una sola voz en las negociaciones con, y el monitoreo de, la empresa minera. Instituciones como el Grupo de Asesoramiento sobre Minería de los Tahltan proveen también un mecanismo para mantener a los líderes de la comunidad informados al mismo tiempo que transfieren el trabajo diario de negociar y monitorear las actividades cotidianas de la mina a otros miembros de la comunidad.

Los nuevos horarios de trabajo, especialmente en las minas donde los trabajadores son separados de sus familias, pueden crear problemas en la vida familiar e impedir a los trabajadores cumplir con sus obligaciones tradicionales en la comunidad. Algunas comunidades y sindicatos han podido negociar tiempo libre para los trabajadores indígenas para que participen en la caza u otras actividades tradicionales. La corporación Makivik (estudio de caso #5) estudia el impacto de los nuevos horarios de trabajo y los resultados deben estar disponibles para el próximo año.

Para las mujeres es difícil participar directamente en la minería debido a las condiciones de trabajo en los campamentos y los problemas para encontrar alguien que cuide a los niños. Cuando los hombres trabajan en las minas, las mujeres se ven obligadas a asumir funciones de liderazgo comunitario y a involucrarse más en la economía tradicional, lo que aumenta su carga de trabajo y puede causar dificultades cuando los hombres vuelven de las minas.

Los sueldos que pagan las empresas mineras, y por ende la participación mayor en la economía formal, pueden crear o aumentar problemas sociales como el alcoholismo. Los jóvenes y los ancianos de las comunidades indígenas pueden tener perspectivas diferentes alrededor de los cambios en la economía y modo de vida tradicional causados por esos grandes proyectos. A los indígenas también les preocupa la posibilidad de perder su cultura e idioma.

El desarrollo minero y sus beneficios y costos económicos crean conflicto entre miembros de la comunidad, por lo que es importante establecer maneras de mediar esos conflictos y de construir un consenso comunitario. Los chismes se difunden y crean desconfianza; la oportunidad para algunos miembros de la comunidad de obtener empleos en la mina o de crear empresas puede crear desigualdades dentro de la comunidad. Es posible que las empresas generen o promuevan divisiones para debilitar la oposición y las exigencias por parte de la comunidad. Es importante que todos los miembros de la comunidad tengan acceso libre a la información y que haya mecanismos transparentes

de comunicación con los líderes. Esto garantiza que la comunidad confíe en los líderes y que éstos cumplan con sus obligaciones.

3. Negociaciones con Empresas

Los gobiernos y empresas canadienses actualmente hablan mucho de ‘asociarse’ con comunidades y organizaciones no-gubernamentales. Sin embargo, la experiencia de la mayoría de comunidades con grandes proyectos mineros se parece más a una invasión que a una sociedad.

Lo importante al negociar con empresas es superar la impresión que la comunidad no tiene poder frente a esas grandes empresas. Las comunidades indígenas en Canadá usan una combinación de protesta estratégica (manifestaciones, bloqueos y toma de sitios), juicios legales, y procesos de movilización para convencer a las empresas que la comunidad está informada y unida con respecto al proyecto minero. Fue así como obligaron a las empresas a tomarlas en serio y negociar justamente con los líderes de la comunidad.

Los Acuerdos sobre Impactos y Beneficios (AIB) son una manera de integrar las prioridades y la participación comunitarias en los procesos de desarrollo, explotación y cierre de las minas, para garantizar que las comunidades afectadas se beneficien del proyecto. Los AIB son contratos firmados por la empresa, representantes de la comunidad y a veces de los gobiernos que establecen las condiciones sociales, económicas y ecológicas para la operación de la mina, así como los mecanismos para monitorear y hacer cumplir esas condiciones.

Los AIB generalmente incluyen cláusulas sobre compensación monetaria para la comunidad, programas de monitoreo ambiental independiente, y sobre empleo y capacitación de miembros de la comunidad para trabajar en la mina o proveerle servicios. Aunque los Innu todavía no firmaron una AIB con Inco, obligaron a la empresa a pagar por un Monitor Ambiental Innu que tiene derecho a inspeccionar todas las minas en el territorio Innu (no solamente las de Inco) y crearon una Comisión Conjunta Técnica para manejar los asuntos cotidianos en la mina. También consiguieron un puesto para un observador Innu en todos los helicópteros gubernamentales de inspección.

Uno de los desafíos que surgen de los AIB es la necesidad de crear mecanismos para hacerlos cumplir. Las promesas de emplear a la población local no se cumplen si los requisitos de empleo no reconocen el contexto local (por ejemplo si requieren educación formal en vez de proveer capacitación). El empleo puede traer nuevos problemas sociales al mismo tiempo que trae beneficios y la discriminación racial es un problema persistente. Los Inuit de Québec establecieron un AIB con la empresa Falconbridge que trata de enfrentar unos de esos problemas (estudio de caso #5).

Los programas de monitoreo ambiental basados en la comunidad son importantes también dado a que el monitoreo gubernamental o empresarial se caracteriza por un acceso restringido a la información y falta de cumplimiento. Los grupos indígenas de los Territorios del Noroeste crearon a una agencia independiente para monitorear los impactos ecológicos y en la salud de la mina de diamantes de la empresa BHP. Esa agencia recoge datos ecológicos y sociales que incluyen y respetan el conocimiento tradicional del pueblo, y que complementan los datos ‘científicos’ recogidos por la empresa (estudio de caso #2). La inclusión de conocimiento tradicional puede aumentar el interés y confianza de la comunidad en la evaluación y monitoreo ambiental.

Una preocupación presente en el congreso fue que al enfocarse en la negociación de Acuerdos de Impactos y Beneficios, los pueblos indígenas corren el riesgo de aceptar un sistema externo y perder

una visión global de la situación. Las empresas están dispuestas a proveer empleos y capacitación como beneficio individual a algunos miembros de la comunidad, pero esto representa un problema para muchos pueblos indígenas, pues supone que la entrada a una economía basada en sueldos, en trabajos generalmente fuertes y tóxicos, es una necesidad. Supone también que los beneficios económicos deben otorgarse a individuos y no a la comunidad entera. Los pueblos indígenas deben tener el derecho y la capacidad de decir no al desarrollo minero, o de recibir una parte de las enormes ganancias que provienen de los recursos de su tierra para usarla como ellos mismos decidan.

4. Construyendo la Capacidad Comunitaria

La capacitación de las comunidades es importante si los indígenas quieren enfrentar los enormes desafíos que trae la minería a gran escala. La capacitación debe ser política/cultural (como se describió en la sección 2) y técnica. El estrés, la enorme cantidad de trabajo y el cansancio que generan las negociaciones representan un problema para muchos gobiernos indígenas. Los oficiales locales, líderes, y miembros de la comunidad necesitan capacitación, apoyo técnico, y suficientes fondos para apoyar sus actividades si sus comunidades van monitorear y manejar conjuntamente operaciones mineras de una manera efectiva, o prevenir la entrada de esas operaciones donde se decida que no es apropiada.

Los pueblos indígenas no pueden confiar totalmente en que los gobiernos o corporaciones los ayudarán con la capacitación. En este sentido, durante la conferencia se discutió que MiningWatch Canadá y sus grupos miembros pueden ayudar al:

- Establecer y mantener una red de organizaciones y comunidades que enfrentan la minería;
- Publicar regularmente un boletín informativo;
- Seguir la actividad de la industria minera;
- Crear, mantener y poner a la disposición de las comunidades una base de datos que incluya: expertos mineros que trabajan con comunidades, una lista de todas las comunidades que tratan con la misma empresa minera, y modelos o ejemplos de mecanismos que hayan sido desarrollados para solucionar problemas comunes (ej. un modelo para elaborar acuerdos de impactos y beneficios, la evaluación histórica del uso de recursos elaborada por los Innu, cláusulas que se puedan usar en contratos sindicales para proteger a la comunidad, etc.);
- Diseñar y distribuir paquetes informativos que se puedan usar en la comunidad sobre temas comunes, por ejemplo Introducción a la Minería, el Drenaje Ácido, la Evaluación Ambiental, etc.;
- Organizar futuros eventos.

La identificación de aliados fuera de la comunidad es muy útil porque facilita el contacto con expertos con quienes trabajar, despierta el interés público a través de los medios de comunicación, y fortalece la posición de la comunidad en las negociaciones con gobiernos y corporaciones. Sin embargo, los pueblos indígenas tienen que tomar en cuenta las agendas de esos aliados. Grupos ambientales y sindicatos pueden tener otras prioridades. Es posible también que ellos no entiendan o respeten los derechos indígenas y las prioridades de las comunidades. Se espera que MiningWatch Canadá provea un foro para discutir esos temas entre los sectores laboral, ambiental, indígena, de justicia social y de solidaridad internacional.

5. El Monitoreo y Cumplimiento

Los gobiernos federales y provinciales en Canadá han ido disminuyendo su papel de monitorear y hacer cumplir las normas ambientales en favor de la auto-regulación por parte de las corporaciones.

Esta tendencia es muy evidente en el ámbito minero y es una preocupación para las comunidades. Las comunidades indígenas tratan de llenar este vacío y hacer cumplir los derechos indígenas por medio de contratos y tratados firmados con corporaciones y gobiernos. Sin embargo, la experiencia muestra que las comunidades no pueden confiar en que sus ‘socios’ cumplirán con sus obligaciones (estudio de caso #4). Las comunidades necesitan maneras independientes de monitorear la actividad minera y hacer cumplir las leyes ambientales. El programa de monitoreo independiente basado en la comunidad de la mina Ekati (estudio de caso #2), los Grupos de Asesoramiento que se reúnen regularmente con la empresa (estudio de caso #3), las comisiones conjuntas (estudio de caso #5), y el empleo de oficiales de monitoreo que reporten a la comunidad como en el caso de los Innu son algunas de las alternativas.

En términos de los beneficios económicos, muchas veces las cuotas de empleo de indígenas que aparecen en los AIB no se cumplen porque se establecen requisitos que están fuera del alcance de los miembros de la comunidad. Los requisitos de empleo y la capacitación deben especificarse claramente en los AIB.

Otro desafío para las comunidades es lo que pasa con los acuerdos firmados con una empresa cuando se vende la mina o la empresa quiebra. Los Tahltan enfatizan que los acuerdos sobre igualdad de empleo, acceso a la información, etc. deben ser considerados como parte de los activos cuando se vende la corporación; de manera tal que al aceptar las condiciones de esos acuerdos, el nuevo dueño ‘compre’ la buena voluntad de la comunidad. En el caso de empresas en quiebra, las comunidades tratan de obtener acceso a los bonos que la empresa entregó para limpiar la mina.

Obligar a las empresas a cumplir con los contratos por medio de cortes es costoso y toma mucho tiempo, por lo que vale la pena incluir mecanismos de cumplimiento en los acuerdos mismos.

6. La Herencia Tóxica de la Minería: las minas abandonados y su limpieza

La extracción, procesamiento y fundición de metales emiten una enorme cantidad de contaminantes al medio ambiente. El desecho de miles de toneladas de roca, la filtración de tóxicos hacia los ríos y quebradas gracias al drenaje ácido, la contaminación del aire con plomo y lluvia ácida emitidos durante la fundición, los derrames de mercurio, arsénico y cianuro durante el proceso de lixiviación, los derrames de los tanques de relaves, la deforestación y excavación durante la exploración o explotación, y el trastorno del hábitat de la vida silvestre son solamente algunos de los impactos ecológicos de la minería. Algunos de estos problemas, como el drenaje ácido, pueden durar siglos después del cierre de la mina. La utilización de sistemas de manejo ambiental avanzados puede disminuir, pero no eliminar, estos impactos.

Los niños son especialmente vulnerables a muchos de estos tóxicos. Hay también evidencia de que los miembros de la comunidad desarrollan alergias a sus alimentos tradicionales como resultado de la contaminación.

Es importante exigir buenos planes ambientales y de cierre y recuperación de la mina. Éstos deben ser parte de los estudios de impacto ambiental y la empresa debe entregar bonos financieros para cubrir los costos de limpieza de la mina en caso de quiebra. Sin embargo, incluso en aquellas minas que han sido limpiadas y reforestadas, los indígenas no pueden beber el agua o comer las plantas o animales debido a que la contaminación persiste. Actualmente hay miles de minas abandonadas en Canadá que emiten tóxicos al aire, suelo y agua. A los participantes en el congreso les interesa que se realice una campaña nacional para limpiar esos sitios.